COLOCVIU STRATEGIC

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I"
CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ŞI SECURITATE

Nr. 1
2008

REVIZUIREA CONCEPȚIEI STRATEGICE A NATO

Locotenent-colonel Alin BODESCU

CONCLUZII

- ***NATO se confruntă în prezent cu provocări strategice mult diferite față de cele din trecut, generate de noile amenințări sau de apariție unor noi actori pe scena mediului de securitate.***
- ***Alianța trebuie, în mod special, să facă față din punct de vedere politic şi militar amenințărilor asimetrice, cum ar fi cea generată de terorism, dacă doreşte să fie în continuare relevantă nevoilor de securitate ale membrilor săi.***
- ***Evenimentele de la 11 septembrie 2001 au impus reevaluarea triadei amenințări la adresa securității NATO şi internaționale – strategie, care să prevadă modalitățile de răspuns şi capabilități militare necesare contracarării noilor amenințări. Apariția acestor noi parametri a determinat în mod necesar schimbarea cerințelor operaționale ce trebuie descrise într-un nou document strategic.***
- ***Revizuirea concepției nu trebuie văzută ca un scop în sine, ci ca o consecință a neconcordanței dintre solicitări şi modul de abordare a crizelor.***

1. VALABILITATEA ŞI ORIZONTUL DE ACȚIUNE AL CONCEPȚIEI STRATEGICE DIN 1999

Deşi nu există o definiție formală a concepției strategice, nu este dificil să identificăm aria sa de cuprindere şi puterea pe care o exercită asupra gândirii la cel mai înalt nivel în cadrul alianței. Extrapolând limbajul militar al planificării, concepția strategică este acel ***curs de acțiune acceptat ca rezultat al estimării situației strategice existente la un moment dat***. Concepția prezintă ceea ce trebuie făcut într-un limbaj destul de general pentru a fi flexibil, accesibil şi a permite utilizarea sa în stabilirea măsurilor politice, diplomatice, economice, psihologice, militare şi de altă natură care

rezidă din conţinutul său[1]. În contextul documentelor de referinţă ale Alianţei, concepţia strategică reprezintă documentul care furnizează un cadru politic dezvoltat pentru întreprinderile posibile ale Alianţei. Ierarhic vorbind, concepţia strategică face legătura între tratat şi directivele politice ministeriale sau cele emise periodic de către şefii de state şi guverne cu ocazia întâlnirilor la nivel înalt, dezvoltând şi *interpretând* (în sens juridic) prevederile tratatului .[2]

Evoluţia seriei concepţiilor strategice consemnează prima apariţie în anul 1950, cu denumirea *Concepţia Strategică pentru Apărarea Spaţiului Nord-Atlantic.* Schimbările majore în aria ameninţărilor sau poziţia adoptată de Alianţă faţă de problemele securităţii regionale au determinat actualizări succesive în anii 1957, 1968, 1991 şi, cel mai recent, în 1999.

La baza actualizării sau modificării concepţiilor strategice au stat răspunsurile la întrebările pe care le-au formulat diversele forumuri ale alianţei, de genul: Se confruntă NATO cu provocări strategice fundamental diferite faţă de cele prevăzute de concepţia strategică curentă şi care să impună modificări sau actualizări? Nu mai sunt misiunile de securitate de actualitate, ori au apărut altele noi neprevăzute? Trebuie NATO să realizeze lucruri noi sau/şi în mod diferit faţă de prevederile concepţiei curente?

1 *Joint Publication 1-02,* Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, p. 515, http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf

2 Vezi pe larg *Dezbateri, Lionel Ponsard contra David S. Yost, Este timpul să actualizăm Concepţia Strategică a NATO?*, NATO Review, toamna 2005, http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/romanian/debate.html

2. CONSIDERAŢII PRIVIND NECESITATEA REVIZUIRII CONCEPŢIEI STRATEGICE

Concepţia strategică din 1999 face referire în mod explicit la următoarele ameninţări la adresa păcii şi stabilităţii Alianţei: opresiunea, conflictele etnice, proliferarea globală a armelor de distrugere în masă şi a terorismului. Cel mai recent summit, cel de la Riga şi Directiva Politică Globală adoptată de acest forum, au confirmat valabilitatea şi orizontul de acţiune al concepţiei în această privinţă: *terorismul global şi proliferarea armelor de distrugere în masă* vor continua să reprezinte principalele ameninţări la adresa alianţei în următorii 10-15 ani.[3]

Evenimentele de la 11 septembrie 2001 reprezintă un reper care a marcat substanţial şi ireversibil configuraţia noului mediu de securitate şi care, pe de altă parte, a determinat deschiderea unor dezbateri aprinse pe marginea viitorului relaţiilor de securitate transatlantice. Se consideră că modificările apărute în mediul de securitate internaţional au fost aşa de dramatice şi fundamentale, încât modul de rezolvare a problemelor curente nu mai corespunde noilor condiţii.

Era post-Război Rece s-a încheiat brusc cu evenimentele de la 11 septembrie, o nouă etapă se prefigura, greu de definit şi care impunea reevaluarea triadei *ameninţări* la adresa securităţii NATO şi internaţionale – *strategie* care să prevadă modalităţile de răspuns şi *capabilităţi militare* necesare contracarării noilor ameninţări.

În acest context, asistăm de ceva vreme la o dezbatere acută care se desfăşoară în cercurile politice, dar şi academice, transatlantice, asupra relevanţei actualei concepţii strategice în contextul apariţiei noilor ameninţări şi provocări la adresa securităţii internaţionale. Polemica nu poate fi decât pozitivă prin aducerea în discuţie a viitoarei situaţii strategice, produsul ei furnizând o bază de dezvoltare a viitoarei concepţii strategice, reliefând părţile slabe sau anacronice, precum şi aspectele valabile care vor confirma relevanţa şi perenitatea unor tendinţe corect prevăzute.

Bineînţeles că există o diversitate de opinii, unele optând pentru nerevizuirea actualei concepţii, şi pe care le vom denumi pe parcursul articolului

Lt.col. Alin BODESCU este licenţiat în ştiinţe militare şi drept, doctorand în ştiinţe militare, urmează cursurile Master în Relaţii Internaţionale la Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative, este Instructor superior la Catedra de Securitate şi Apărare Naţională, Facultatea de Comandă şi Stat Major din cadrul Universităţii Naţionale de Apărare „Carol I”, fiind preocupat de problematica dreptului internaţional umanitar şi a dreptului operaţional.

conservatoare, altele sunt pentru adoptarea cât mai rapidă a unei concepţii de actualitate, pe care le putem considera opinii *reformatoare*.

2.1. Reformarea concepţiei strategice

La întrebarea dacă NATO are nevoie de un nouă concepţie strategică, unii experţi *reformatori*[4] care au urmărit filozofia dezvoltării documentului în discuţie consideră ca aceasta s-ar impune din mai multe motive. Se apreciază că acestea nu sunt suficient de bine reliefate de concepţia actuală sau lipsesc, lucru ce nu ajută publicul să înţeleagă de ce Alianţa şi-a extins competenţele cu care a fost iniţial investită. Primul dintre acestea ar fi rolul cvasiglobal pe care îl joacă Alianţa în special după 2001 (reconstrucţia Afganistanului, asistenţa acordată Pakistanului şi Statelor Unite la dezastre sau sprijinul logistic pentru forţele africane desfăşurate în Darfur). În al doilea rând, procesul de extindere şi gama parteneriatelor a cunoscut o dezvoltare importantă care trebuie, de asemenea, justificată. Un al treilea motiv se referă la diversificarea gradului de permisivitate a mediului, forţele Alianţei operând în medii din ce în ce mai ostile. În al patrulea rând, unitatea de acţiune a Alianţei a avut de suferit atunci când sarcinile sale de securitate nu au fost repartizate solidar tuturor aliaţilor, greutăţile fiind suportate doar de anumite naţiuni care, în baza intereselor lor, s-au oferit să execute unele misiuni. În final, NATO a remarcat relevanţa crescândă a celorlalţi actori globali şi regionali (OSCE, ONU, UE), capabili să furnizeze efortul necesar campaniilor de reconstrucţie şi, implicit, nevoia stringentă a integrării şi cooperării cu aceste organizaţii.

Deşi concepţia strategică din 1999 a luat în considerare ameninţările generate de statele-problemă, proliferarea armelor de distrugere în masă şi alte ameninţări transnaţionale, cum ar fi conflictele etnice sau religioase, aceasta nu putea anticipa amplitudinea ameninţării teroriste. Cu toate că momentul atacurilor teroriste din 11 septembrie 2001 împotriva Statelor Unite a determinat elaborarea unor documente importante dedicate în mod special luptei cu acest flagel precum *Concepţia Militară pentru Apărarea împotriva Terorismulu*i (Summit Praga, 2002), *Planul de Acţiune al Parteneriatului împotriva Terorismului* şi *Planul de Acţiune NATO-Rusia împotriva Terorismului* (Summit Istanbul, 2004), sau a prevăzut o serie de măsuri specifice în cadrul unor planuri precum *Planul de Acţiune pentru planificarea urgenţelor civile* (Summit Istanbul, 2004), sau a directivelor politice, cea mai recentă fiind *Directiva Politică Generală* (Summit Riga, 2006), NATO trebuie să-şi actualizeze în continuare estimarea generală a ameninţărilor şi să-şi adapteze capabilităţile şi strategiile în mod corespunzător.

Putem însă constata şi recomandări contradictorii pentru revizuirea concepţiei strategice. Se apreciază, de exemplu, că se impune autorizarea operaţiilor NATO de către Consiliul de Securitate al Naţiunilor Unite prin acordarea unei aşa-numite legitimări suplimentare pentru utilizarea forţei.[5] Oficializarea recurgerii la forţa armată în afara cadrului tradiţional al dreptului internaţional, adică sub egida ONU şi cu aprobarea Consiliului de Securitate, în cadrul unei concepţii strategice revizuite ar fi total în afara spiritului Alianţei. Concepţia strategică nu poate contrazice prevederile Tratatului Nord-Atlantic care, încă din preambul, stabileşte cadrul de desfăşurare a acţiunilor Alianţei, în concordanţă cu scopurile şi principiile Naţiunilor Unite. Soluţionarea disputelor internaţionale şi recurgerea la folosirea forţei se vor desfăşura într-o manieră compatibilă principiilor Cartei Naţiunilor Unite (art.1 Tratat). Articolul 5 al Tratatului, inspirat de prevederile articolului 51 al Cartei Naţiunilor Unite, care recunoaşte dreptul statelor la legitimă apărare individuală sau colectivă şi, mai apoi articolul 7, recunosc supremaţia Consiliului de Securitate al ONU pentru decizia asupra măsurilor potrivite pentru soluţionarea disputelor sau conflictelor. Apoi, în baza articolului 12, statele membre ale NATO pot solicita revizuirea Tratatului de la Washington în cazul apariţiei unor situaţii noi şi neprevăzute şi care ameninţă pacea şi securitatea internaţională. Carta Naţiunilor Unite a reprezentat un pas important în istoria civilizaţiei, iar prin exprimarea ilegalităţii recurgerii la folosirea forţei pentru atingerea unor obiective politice va continua să deţină supremaţia în dreptul internaţional. Cu toate acestea, prevederile Cartei sau ale Tratatului nu vor putea opri statele să recurgă la forţa armată, pentru a se apăra legitim împotriva atacului efectiv sau iminent la adresa integrităţii teritoriale şi a independenţei politice.

O altă recomandare care nu susţine în mod real revizuirea concepţiei se referă la anacronismul unor iniţiative menţionate în textul concepţiei şi devenite, între timp, fără obiect. Simpla menţiune a unei

inițiative (*Identitatea Europeană de Securitate și Apărare*) nu poate determina revizuirea concepției strategice din 1999, după cum nici atenția limitată acordată cooperării cu Uniunea Europeană (UE) sau nealinierea la Strategia Națională de Securitate a Statelor Unite și la Strategia de Securitate a UE nu pot constitui motive suficiente pentru a lansa un asemenea efort. Cât privește cooperarea cu UE, în comunicatul Reuniunii la nivel înalt de la Washington din 1999 s-au trasat liniile directoare pentru dezvoltarea relațiilor între cele două organizații, situații incluse ulterior în acordurile „Berlin-plus" (17 martie 2003), dovadă fiind sprijinul pe care NATO l-a acordat UE în desfășurarea operației ALTHEA în Bosnia-Herțegovina, decembrie 2004.

Schimbări radicale ale strategiei organizației au propus și unele asociații *think tank* renumite, precum *Foundation for analysis and social studies*, sub autoritatea fostului prim-ministru spaniol José-María Aznar, susținător în Europa, alături de fostul președinte ceh, Havel, al neoconservatorismului american. În raportul *NATO: an alliance for freedom,* organizația amintită sugerează abordarea unei atitudini similare celei luate de SUA în lupta împotriva terorismului islamic. Deoarece terorismul nu este decât o componentă militară a unei acțiuni agresive la scară mondială a islamismului împotriva democrației occidentale, apărarea colectivă a statelor membre trebuie să implice o contracarare a terorismului manifestat în interiorul granițelor Alianței. Urmând modelul american, NATO ar putea să se reconfigureze pentru a combate terorismul islamic urmând două căi complementare. Prima cale trebuie să abordeze asigurarea securității interne, negând libertatea de acțiune a teroriștilor pe teritoriul statelor aliate (după modelul *homeland security*), iar cea de-a doua cale urmează combaterea terorismului departe de casă, pe teritoriul statelor care sponsorizează terorismul. Într-o lume globalizată și interdependentă, ambele căi necesită parteneriate și sprijin din partea partenerilor, distanțele sau neapartenența formală la NATO nemaifiind de esența relației, ci o nefericită conjunctură (vezi parteneri precum Japonia, Australia, Noua Zeelandă sau Israel). [6]

Concluzia *reformatorilor*, la care se aliniază două mari personalități ale scenei politice internaționale - cancelarul german Angela Merkel și Secretarul General NATO Jaap de Hoop Scheffer - este că, pe de o parte, NATO se confruntă, într-adevăr, în prezent, cu provocări strategice mult diferite față de cele din trecut, generate de noile amenințări sau de apariția unor noi actori pe scena mediului de securitate, iar, pe de altă parte, Alianța trebuie, în mod special, să facă față din punct de vedere politic și militar amenințărilor asimetrice, cum ar fi cea generată de terorism, dacă dorește să fie în continuare relevantă nevoilor de securitate ale membrilor săi. Apariția acestor noi parametri a determinat, în mod necesar, schimbarea cerințelor operaționale ce trebuie descrise într-un nou document strategic.

2.2. Menținerea status quo

De partea celor care nu recomandă modificarea concepției, adepții conservării stării de lucruri actuale în domeniu, se pot menționa o serie de argumente, mai mult sau mai puțin discutabile.

Aceștia afirmă, printre altele, că principalul motiv pentru care de câțiva ani încoace se evită discutarea oficială a revizuirii concepției strategice este relația politică sensibilă existentă între SUA și aliații europeni, raporturi care au cunoscut, de exemplu, dezacorduri privind oportunitatea intervenției SUA în Irak și a capacității acestora de a gestiona criza ce s-a adâncit în regiune. În acest sens, discutarea cazului Irak în contextul NATO ar putea determina redeschiderea dosarului Kosovo ca exemplu de utilizare a forței în afara principiilor ONU și, implicit, în afara principiilor NATO.[7] Nu este singurul element de dezacord între pilonii european și american ai NATO[8]: relațiile limitate între președintele George Bush, tentat să abordeze unilateral crizele majore de pe glob prin măsuri anticipatorii și aliații europeni gata să condamne utilizarea forței în afara cadrului legal internațional supervizat de ONU. O altă cauză a răcelii transatlantice ar putea fi discrepanța imensă între contribuția SUA, exprimată în capabilități oferite în operațiile Alianței, dar și în bugetul pentru apărare și cea a tuturor celorlalte state membre la un loc (în 2008 se estimează că SUA vor cheltui pentru apărare 623 miliarde USD din totalul de 850 miliarde USD alocați pentru apărare de statele membre NATO, ceea ce reprezintă 73% din cheltuielile Alianței[9]). Apoi, nesfârșita dispută franco-americană asupra caracterului global pe care NATO trebuie să-l joace în noul context de securitate.[10] Astfel, se consideră că toate aceste dezacorduri de fond pe problemele de securitate nu ar oferi o bază promițătoare de negocieri în vederea

obținerii consensului pentru revizuirea de substanță a concepției strategice în viitorul apropiat (2009). [11]

2.3. O nouă concepție strategică

În definitiv, trebuie văzut cum afectează actuala concepție strategică, libertatea de acțiune a Alianței, exprimată prin capacitatea acesteia de a neutraliza amenințările secolului XXI. Revizuirea concepției nu trebuie văzută ca un scop în sine, ci ca o consecință a neconcordanței dintre solicitări şi modul de abordare a crizelor. În plus, toate documentele ulterioare anului 1999 şi însuşite de națiuni prin aprobarea lor de către NAC sunt o dovadă a faptului că lipsa unei concepții revizuite nu a pus în pericol existența Alianței.

Testul-cheie al viitoarei concepții strategice se spune că este reprezentat de campania de reconstrucție a Afganistanului. În acest context, unii experți consideră că a produce o concepție strategică nouă, în condițiile unui eşec în Afganistan ar scoate în evidență *neconcordanța dintre vorbe şi fapte.* Pe de o parte, această campanie a evidențiat din nou tarele şi angajamentele unor națiuni aliate, iar, pe de altă parte, eşecul misiunii va pune sub semnul întrebării capacitatea Alianței de a juca un rol în asigurarea securității membrilor săi prin stabilizarea altor națiuni. [12]

Cât priveşte poziția oficială a Alianței, NAC nu s-a pronunțat încă asupra acestei chestiuni, deşi Directiva Politică Generală, adoptată la Riga în 2006, consideră valabili termenii în care concepția strategică din 1999 descrie mediul de securitate[13]. În schimb, secretarul general Jaap de Hoop Scheffer militează fervent pentru revizuirea concepției strategice şi întăreşte aripa reformatoare, considerând că se apropie timpul ca acest deziderat politic să se îndeplinească. Lecțiile identificate şi învățate în campaniile din Kosovo şi Afganistan trebuie să fie consemnate într-o nouă concepție strategică şi, astfel, diseminate publicului. Înalta oficialitate NATO consideră cea de-a 60-a aniversare a înființării Alianței, care se va celebra la Reuniunea la nivel înalt din 2009, din Germania, ca fiind momentul potrivit pentru această întreprindere. Revizuirea concepției strategice reprezintă, alături de ridicarea Afganistanului pe o nouă treaptă de progres şi realizarea unei Europe într-adevăr unite şi stabile, cele mai importante obiective ale NATO în anul 2009.[14] În sprijinul demersurilor secretarului general NATO a venit şi Adunarea parlamentară a NATO care, *prin Rezoluția 365/2007 pe problemele transformării NATO*, cheamă guvernele statelor membre să se angajeze cât mai curând în discuții pe marginea unei noi concepții strategice, care să se constituie într-un cadru definitoriu pentru o strategie pe termen lung, globală şi durabilă. Este de aşteptat ca această problemă să fie abordată şi cu ocazia Reuniunii la nivel înalt de la Bucureşti din aprilie 2008, ca un test pregătitor al discuțiilor pe această temă prognozate pentru anul 2009.[15]

---

[3] *Comprehensive Political Guidance*, 29 noiembrie 2006, http://www.nato.int/docu/basictxt/b061129e.htm

[4] De exemplu, Rafael L. BARDAJI în *Towards a new strategic concept for NATO, Insights: International Peace and Security*, November 08, 2007, http://www.dailyestimate.com/article.asp?id=12012, accesat la 23 noiembrie 2007 sau Karl-Heinz KAMP în *Security Strategies and their Implications for NATO's Strategic Concept, The Need to adapt NATO's strategic concept*, NDC Occasional Paper, No 9/ noiembrie 2005, p. 7, http://www.ndc.nato.int/download/publications/op_09.pdf

[5] *Dezbateri, art. cit.*

[6] Rafael L. BARDAJI, *art. cit.*

[7] *Dezbateri*, *art. cit.*

[8] Rafael L. BARDAJI, *art. cit.*

[9] *World Wide Military Expenditures*, http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm; http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_and_federations_by_military_expenditures#_note-1

[10] Rafael L. BARDAJI, *art. cit.*

[11] Ibidem.

[12] Idem.

[13] *Comprehensive Political Guidance*, http://www.nato.int/docu/basictxt/b061129e.htm

[14] Jaap de Hoop SCHEFFER, Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy, 02.10.2007, http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=184&

[15] Karl-Heinz KAMP, *The NATO Summit in Bucharest: The Alliance at a Crossroads*, NDC Research Paper, No 33, noiembrie 2007, http://www.ndc.nato.int/download/publications/rp_33.pdf.

PROPUNERE

Trecând dincolo de disputele transatlantice, considerăm necesară revizuirea concepției strategice ca o consecință a evoluției mediului de securitate internațional şi a noului rol pe care NATO l-ar putea juca. Desigur, noua concepție va trebui să abordeze şi aşa-zisele zone sensibile, definite de conformarea scopului Alianței cu capabilitățile existente sau reducerea decalajului de participare între SUA şi aliații europeni. Noul document ar trebui, printre altele:

- ***să mediatizeze şi să implementeze lecțiile învățate din conflictele din Kosovo şi Afganistan;***
- ***să explice cum vede Alianța abordarea riscurilor şi amenințărilor viitorului, precum şi configurația noii ordini la care aceasta aspiră;***
- ***să redefinească relațiile NATO cu Națiunile Unite, Uniunea Europeană şi partenerii non-NATO;***
- ***să prevadă asumarea de către Alianță a noi misiuni de securitate, cum ar fi sprijinirea instruirii forțelor din sistemul de securitate al țărilor din Orientul Mijlociu şi Asia centrală;***
- ***să instituționalizeze relațiile cu partenerii globali Japonia, Coreea de Sud sau Australia;***
- ***să oficializeze atingerea de către bugetele statelor aliate a unui plafon minim de cheltuieli destinate apărării.***

COLOCVIU STRATEGIC este o publicație a Centrului de Studii Strategice de Apărare şi Securitate ce include rezumate ale temelor de cercetare ştiințifică, conferințelor, simpozioanelor, seminariilor, meselor rotunde, opinii şi puncte de vedere ale unor personalități de marcă din armată şi societate, din țară şi străinătate, implicate în cercetarea ştiințifică din domeniul securității.

Publicație realizată cu sprijinul Editurii şi Tipografiei Universității Naționale de Apărare „Carol I”
Tehnoredactare computerizată: Mirela ATANASIU
Supliment al revistei *IMPACT STRATEGIC*
ISSN: 1582-6511; B: 100/1595/2008

Centrul de Studii Strategice de Apărare şi Securitate
Şos. Panduri, nr. 68-72, Sector 5, Bucureşti
Telefon: 021.319.56.04, Fax 021.319.55.93
e-mail: cssas@unap.ro
http//:cssas.unap.ro